

Marta Pastuszka

Lepiej zapobiegać niż leczyć

o zapisach Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹
w świetle wybranych zasad dobrej partycypacji społecznej

Kolejna sesja Rady w Gminie X. Półtorej godziny wysłuchiwania klótni w wykonaniu władz oraz mieszkańców nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego. Bez nadziei na załagodzenie sytuacji. Co ciekawe, był to już etap po uzgodnieniach, wyłożeniu do publicznego wglądu i debacie nad projektem, na którą notabene nie zgłosił się nikt z mieszkańców. Tym bardziej osobliwa wydała się ta dyskusja, która daleka była od merytorycznej wymiany zdań i tym bardziej wydało się to intrygujące. Dlaczego procedurę uchwalania dokumentów planistycznych² w Polsce często wieńczy sprzeciw społeczny? Sprzeciw, którego być nie powinno,

bo system planowania przestrzennego obliguje władze do partycypacji społecznej. Czyli właściwie do czego?

„Partycypacja społeczna to aktywny udział mieszkańców gminy w istotnych dla niej, jej mieszkańców lub określonych grup społecznych sprawach poprzez włączanie w proces powstawania dokumentów planistycznych, podejmowania kluczowych decyzji i rozwiązywania problemów lokalnych”³. Jednak partycypacja społeczna jest swoistą sztuką, prowadzoną wedle pewnych zasad, do których należy m.in.:

- dwustronny przepływ informacji,
- rzetelne przekazywanie informacji i obiektywne przedstawianie faktów,

- angażowanie społeczności już na etapie planowania projektu,
- wieloetapowość konsultacji społecznych,
- dobrze przemyślany i zaplanowany udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji,
- traktowanie ludzi poważnie,
- świadomość, że złe konsultacje są gorsze niż żadne⁴.

Tyle teorii. Bowiem kluczowe znaczenie ma zagadnienie, jak ten system funkcjonuje w praktyce. Na czym polega „włączanie w proces”, o którym mówi definicja partycypacji społecznej? Aby odpowiedzieć sobie na to pytanie, należy przejrzeć zapisy Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dokument ten określa formy udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. Zastanówmy się jednak, jak ramy tego udziału określone przez prawo współgrają z dwiema wybranymi zasadami dobrego prowadzenia partycypacji – dwustronnego przepływu informacji oraz angażowania społeczności już na etapie planowania projektu. Wnikliwa obserwacja wykazała bowiem, że argumentami, które najczęściej powtarzają się ze strony mieszkańców w trakcie trwania konfliktu w związku z rozwiązaniami przyjętymi w dokumentach planistycznych jest brak informacji oraz brak

wpływu na rozwiązania przyjęte w dokumencie.

Dwustronny przepływ informacji

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje pewne przesłanki dwustronnego przepływu informacji. Przede wszystkim – wójt/burmistrz/prezydent ma obowiązek informowania o kolejnych etapach podejmowanych prac nad sporządzaniem dokumentów planistycznych, czyli o przystąpieniu do sporządzania, o terminie, miejscu składania wniosków, o wyłożeniu do publicznego wglądu, o terminie i miejscu składania uwag do projektu, o dyskusji publicznej. Tym samym mieszkańcy mają możliwość informowania władz o postulatach, jakie chcą zawrzeć w projekcie, o uwagach jakie mają do projektu. Jest to natomiast proces bardzo sformalizowany, zaś cały system wydaje się być niedopracowany. Brak bowiem obowiązku informowania mieszkańców, dlaczego ich postulat nie został uwzględniony, co oczywiście może się zdarzyć. Ustawodawca bardzo ogólnie uwzględnił zasadę dwustronnego przepływu informacji, nie dając także możliwości tworzenia ram do bardziej nieformalnej współpracy. Gminy zaś, przy sporządzaniu dokumentów planistycznych ograniczają swoje

działania jedynie do zapisów Ustawy. A stąd już prosta droga do konfliktu. Dlatego właśnie częstym zarzutem stawianym przez mieszkańców na sesjach Rad Gmin, na których ma być uchwalany dokument, jest zarzut niepełnej informacji, dezinformacji bądź braku informacji ze strony władz. Ta ostatnia możliwość jest praktycznie nie do przyjęcia, ponieważ informowanie jest wymogiem Ustawy, to jednak zarzut ten pojawia się często, co daje wyraz niesprawności jej zapisów w praktyce.

Angażowanie społeczności już na etapie planowania projektu

Ten aspekt wydaje się najlepiej dowodzić, jak bardzo różni się system planowania przestrzennego w Polsce od postulowanej zasady partycypacji społecznej. Obecnie, pierwszym etapem partycypacji jest możliwość składania wniosków. Następnie odbywa się proces planistyczny, w który mieszkańcy nie są angażowani. Może się oczywiście zdarzyć, że władze gminy wyjdą poza ramy narzucone przez prawo i zainicjują włączenie obywateli w ten proces, jednak nie są to przypadki częste. Kolejną możliwością zabrania głosu przez obywateli jest moment zapoznania się z projektem i wnoszenie uwag już po etapie uzgodnień i opinii. Mieszkańcy mają zatem do czynienia z gotowym projektem. Ale wcale

nie musi to oznaczać (i bardzo często tak właśnie jest), że rozwiązania przyjęte w danym planie odpowiadają ich oczekiwaniom. To z kolei znowu może przyczyniać się do rozwoju konfliktu, gdyż władze świadome, że i tak długa procedura opracowywania dokumentu może jeszcze ulec wydłużeniu, starają się przekonać mieszkańców do zaakceptowania zmian, na które oni nie wyrażają zgody. Gdy te metody zawodzą, projekt musi być zmieniany i ponownie przejść etapy wymienione w Ustawie. Ale i to nie oznacza, że zostanie zaakceptowany przez mieszkańców. Taka sytuacja to w wielu wypadkach błędne koło, które może co prawda być przerwane uchwaleniem dokumentu, jednak przy jawnym sprzeciwie społeczeństwa, eskalacji konfliktu, a w efekcie możliwości zaskarżenia dokumentu do Sądu. Jednak istnieje rozwiązanie tej sytuacji, właśnie poprzez wprowadzenie w życie zasady o angażowaniu społeczności już na etapie planowania projektu. Metod jest kilka. W niektórych wypadkach efektywne staną się jedynie spotkania z mieszkańcami, na których będą mogli oni w sposób nieformalny przedstawić władzy i projektantom postulaty co do rozwiązań przyjętych w projekcie, zaś władza mogłaby w sposób jasny i klarowny przedstawić zasadność inwestycji, które planuje podjąć na terenie gminy. Można także

aktywnie włączyć mieszkańców w proces projektowania – poprzez organizację warsztatów. Kolejnym pomysłem jest przeprowadzanie ankiet dotyczących percepcji dotychczasowego zagospodarowania przestrzeni, sfer, które należy zmienić, bądź które należy uwydatnić.

Wymienione przykłady organizowania partycypacji są bardzo pomocne i zgodnie z zasadą „lepiej zapobiegać niż leczyć” minimalizują ryzyko powstania konfliktu na bardziej zaawansowanych etapach prac planistycznych. Wszystkie one jednak wykraczają poza ramy narzucone przez Ustawę i zależą od dobrej woli władz gmin oraz projektantów. Jednak świadomość, że partycypacja

społeczna jest zjawiskiem pożądanym oraz elementem społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, a nie przysłowiowym „złem koniecznym”, jest wciąż bardzo niska. ■

Procedurę uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy można znaleźć w artykułach 11 i 12 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami).

dżipi stuff



Żyrardów
fot. Anna Osińska